



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA RICOSTRUZIONE NEI TERRITORI
INTERESSATI DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

Presidenza del Consiglio dei Ministri
CGRTS 0007013 P-4.32.3
del 23/05/2018



0034452|23/05/2018

|MARCHEUSR|USR|A|150.4

0.30/2017/USR/13

-

**Ai Sigg.ri Presidenti delle Regioni
Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria**

**Ai Sigg.ri Direttori degli Uffici speciali per la ricostruzione
Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria**

Oggetto: Criteri e modalità per il razionale impiego delle risorse stanziare per gli interventi di ricostruzione pubblica.

1. Premessa.

Con la recente entrata in vigore dell'ordinanza n. 56 del 10 maggio 2018, recante il secondo programma degli interventi di ricostruzione pubblica, si rende necessario fornire istruzioni e direttive per la gestione delle risorse economiche, provenienti dal Fondo per la ricostruzione di cui all'articolo 4 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, e s.m.i., che dovranno essere impiegate dalle Regioni, e per esse dagli Uffici speciali per la ricostruzione di cui all'articolo 3 dello stesso decreto, per finanziare gli interventi di ricostruzione pubblica eseguiti sulla base dei piani e programmi approvati dal Commissario straordinario ai sensi del comma 2 dell'articolo 14 del medesimo decreto-legge.

Per meglio comprendere la natura e l'entità del problema, giova rammentare che – fatta eccezione per il c.d. primo programma scuole di cui all'ordinanza n. 14 del 16 gennaio 2017, la quale ha seguito un *iter* normativo e procedurale affatto peculiare - tutte le ordinanze commissariali con le quali si è provveduto ad approvare piani o programmi di ricostruzione pubblica (la n. 33 dell'11 luglio 2017 e la n. 37 dell'8 settembre 2017, oltre a quella già citata di recente approvazione) sono scaturite da un'approfondita istruttoria preliminare, condotta dalle Regioni di concerto con le comunità territoriali interessate, all'esito della quale sono stati trasmessi gli elenchi di interventi, poi approvati con le ordinanze suindicate, con l'indicazione per ciascuno di essi dei relativi costi stimati sulla base degli elementi raccolti.

Gli importi così indicati sono serviti da base per il computo dell'impegno di spesa presuntivo che, per ciascuna delle ordinanze sopra indicate, si è tradotto nell'indicazione in apposita norma della somma complessiva stanziata a copertura degli interventi programmati. Nelle medesime ordinanze, contestualmente all'approvazione degli elenchi degli interventi, è stata fornita indicazione – nel rispetto dei rapporti percentuali stabiliti in sede politica - della quota della suddetta somma complessiva da intendersi virtualmente assegnata a ciascuna delle Regioni interessate, siccome destinata a coprire gli interventi di competenza del rispettivo Ufficio speciale per la ricostruzione; non è stata fornita invece indicazione dei costi di ciascun singolo intervento, trattandosi di costi rivenienti da una stima preliminare e presuntiva, mentre il costo effettivo di ciascun intervento, nel rispetto delle competenze e del percorso procedimentale stabiliti dall'articolo



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA RICOSTRUZIONE NEI TERRITORI
INTERESSATI DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

14 del d.l. n. 189/2016, dovranno essere accertati e verificati nella fase istruttoria destinata a concludersi con l'approvazione del progetto esecutivo dell'intervento stesso.

Tale modello è stato ulteriormente articolato con la già citata ordinanza n. 56/2018, laddove, in considerazione anche della complessiva entità ed estensione degli interventi programmati e del conseguente carattere pluriennale della loro attuazione, le previsioni di spesa sono state rimodulate in relazione alla tempistiche di attuazione stimate, con l'immediato stanziamento per il corrente anno 2018 di somme destinate a coprire la prima *tranche* degli interventi di ciascuna ordinanza (ferma restando l'indicazione della ripartizione di dette somme fra le Regioni), con riserva di successivo stanziamento per il 2019 degli importi residui con futura ordinanza.

Così stando le cose, deve ritenersi intrinsecamente connessa alle opzioni testé richiamate la possibilità che, nella gestione dei vari programmi delle opere pubbliche e dei beni culturali approvati dal Commissario straordinario con le rispettive ordinanze, gli Uffici speciali per la ricostruzione registrino degli scostamenti, a volte anche significativi, tra le somme corrispondenti alla stima preventiva ed assegnate alle Regioni (ancorché virtualmente) e il costo effettivamente previsto per la realizzazione degli interventi.

È importante precisare che in questi casi non si tratta di aumenti di costo derivanti dalla "conduzione" dell'opera pubblica, e quindi da affrontare alla stregua di vicende che emergono nella fase esecutiva degli interventi, ma di vicende attinenti alla stessa fase di programmazione degli stessi, riconducibili a una molteplicità di possibili fattori causali (incompletezza o inadeguatezza della stima parametrica, mancanza di studi di fattibilità, mancanza di adeguate risorse per soddisfare tutte le richieste, etc.).

La presente circolare, preso atto di tali situazioni, è intesa a definire le procedure operative che gli Uffici speciali per la ricostruzione dovranno seguire in relazione alle varie possibili tipologie di fattispecie ipotizzabili, al fine di consentire agli stessi una gestione "flessibile" delle risorse a disposizione e, quindi, scongiurare blocchi generalizzati dell'attuazione delle ordinanze in materia di ricostruzione pubblica e al tempo stesso evitare continue e farraginose procedure di rifinanziamento dei piani e programmi già in vigore.

2. La gestione delle somme assegnate alle Regioni.

2.1. Come emerge con chiarezza dalla ricostruzione fatta in premessa, le singole Regioni, attraverso i propri Uffici speciali per la ricostruzione, sono chiamate a gestire, in relazione a ciascuna ordinanza approvata, il rispettivo *plafond* economico assegnato loro dal Commissario straordinario. Detto *plafond* è riferito al totale degli interventi programmati (ovvero a quelli di essi cui ciascuna Regione attribuirà priorità) ed è il risultato degli addendi che ciascuna Regione ha individuato, sulla base delle proposte formulate dai singoli soggetti attuatori, approvate nei Comitati istituzionali di ciascuna Regione.

Il *plafond* complessivo riveniente da ciascuna ordinanza deve considerarsi un limite preciso, non valicabile, in quanto rappresenta l'equilibrio economico di riparto tra le Regioni, secondo le singole percentuali, e soprattutto corrisponde a quanto stanziato dal Commissario straordinario con idonea copertura finanziaria.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA RICOSTRUZIONE NEI TERRITORI
INTERESSATI DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

2.2. Tanto premesso, il momento in cui ciascun Ufficio speciale dovrà determinare in via definitiva la congruità di ogni singolo progetto va individuato in quello dell'approvazione del progetto stesso da parte della Conferenza regionale, ai sensi dell'articolo 16, commi 3, lettera a-bis), e 5 del d.l. n. 189/2016. In tale sede, anche previ opportuni incontri preliminari, si provvede a verificare la coerenza dei costi effettivi rispetto a quelli stimati, nonché la corretta azione di ricostruzione, posta in relazione ai danni occorsi dal sisma e afferente ad immobili agibili alla data dell'evento sismico, fermi restando i requisiti minimi previsti dalle norme (es. adeguamento sismico delle scuole).

2.3. In tale momento quindi, con riferimento a ciascuna ordinanza ed al fine di assicurare una gestione corretta del *plafond* complessivo (il quale, in ragione dei tempi di attuazione degli interventi, sarà impegnato progressivamente e vedrà fasi di attuazione differenziate), ciascuna Regione dovrà anche valutare l'ammissibilità di eventuali oscillazioni in aumento degli interventi previsti, al fine di non invalidare la completa attuazione di ciascuna ordinanza, in assenza di risorse aggiuntive attribuite alla stessa.

In tale quadro gli Uffici speciali di ciascuna Regione, quindi, hanno affidata la gestione di:

- tutte le eventuali eccedenze di costo dell'importo risultante dall'elenco degli importi che hanno contribuito a determinare il *plafond* per ogni ordinanza;
- tutte le possibili economie risultanti dall'evolversi della programmazione (ribassi d'asta da gare di lavori, approvazione progetti con minor costi, etc.).

3. Le possibili situazioni verificabili in concreto.

3.1. Pertanto spetta agli Uffici speciali verificare, nel tempo, il permanere dell'equilibrio finanziario del piano, sia per quanto attiene la compensazione degli aumenti, sia per quanto riguarda l'attendibilità delle maggiori richieste economiche formulate dai oggetti attuatori.

È infatti di tutta evidenza che il valore ammissibile di un intervento, anche ottenuto attraverso una rivisitazione della somma originariamente richiesta, deve comunque passare attraverso il vaglio dell'Ufficio speciale il quale, anche tramite confronti, valutazione di costi parametrici, esami di maggior dettaglio, è deputato a stabilire infine il reale ammontare dell'opera ammissibile a contributo.

Se tale valore non supera quanto indicato nella singola programmazione evidentemente non si pongono problematiche particolari in questa fase.

Né elementi di perplessità sussistono se, a giudizio della Regione e dopo esame da parte del competente Ufficio speciale, il costo dell'intervento presenta una oscillazione in aumento, ma questo aumento è ritenuto assorbibile all'interno della programmazione della singola ordinanza che lo contiene, ovvero il soggetto attuatore lo riduce di quanto è necessario per farlo ritenere tale.

3.2. In tali fattispecie si possono verificare situazioni diversificate, ma non ostantive.

A) Innanzi tutto, può accadere che l'Ufficio speciale rilevi eventuali economie rispetto all'importo originario indicato nell'elenco, alimentando così quella riserva che dovrà coprire i maggiori costi.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA RICOSTRUZIONE NEI TERRITORI
INTERESSATI DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

B) Può poi accadere che l'Ufficio rilevi maggiori costi rispetto all'importo originario indicato nell'elenco, ma li valuti assorbibili all'interno della programmazione della singola ordinanza. In tal caso il procedimento potrà proseguire, previa ammissione del maggior costo, e si procederà ad approvare il progetto e anche ad affidare i lavori, rilevando il maggior costo effettivo che dovrà essere coperto con le economie rispetto al *plafond* complessivo assegnato (ribassi d'asta da gare di lavori, approvazione progetti con minor costi, etc.).

C) Infine, può accadere che l'Ufficio speciale rilevi maggiori costi rispetto all'importo originario indicato nell'elenco, li valuti non assorbibili all'interno della programmazione della singola ordinanza e inviti il soggetto attuatore a rimodulare l'intervento così da renderlo compatibile con la programmazione che ha determinato il *plafond*. Se ciò avviene si ritorna alla casistica di cui al precedente punto B) e il procedimento può proseguire.

3.3. Le condizioni mutano decisamente se, diversamente dalle fattispecie sopra descritte, la richiesta del nuovo effettivo costo dell'intervento, rispetto a quello preventivato, presenta valori ampiamente superiori all'importo che ha a suo tempo concorso a determinare il *plafond* e non viene valutato dall'Ufficio speciale compatibile con la tenuta finanziaria della programmazione relativa alla singola ordinanza.

In tale caso il procedimento va sospeso ed occorre chiedere al Commissario straordinario di integrare il finanziamento in precedenza stanziato. La valutazione approfondita sul maggior costo viene effettuata dai soggetti attuatori e costituisce la motivazione dell'aumento dell'importo e la richiesta di rettifica della programmazione. L'Ufficio speciale si esprime sulla ammissibilità del maggior costo richiesto. In tale situazione non è possibile avviare nessuna procedura di affidamento di incarichi professionali nelle more dell'integrazione del finanziamento, in quanto non esiste la copertura della spesa.

In alternativa, se l'opera oggetto di consistente aumento previsto è riconducibile ad un intervento eseguibile per stralci, si possono ipotizzare stralci funzionali di minor importo e ricompresi nelle cifre che hanno determinato il *plafond*, ma solo in quanto effettivamente ed autonomamente funzionali e funzionanti. Sono quindi esclusi lotti costituiti da soli interventi sulle strutture i quali poi necessitano di successivi lotti di completamento composti da sole opere di finiture e impianti. Nel caso della individuazione di lotti funzionali, quelli non finanziati sono oggetto di richiesta integrativa al Commissario straordinario rispetto a quanto in precedenza stanziato e, comunque, prima di procedere con l'attuazione anche di un solo stralcio funzionale occorre in ogni caso determinare l'importo effettivamente congruo dell'intero intervento. L'Ufficio speciale quindi approva il costo complessivo reso congruo, poi formulala richiesta di quanto mancante e autorizza lo stralcio funzionale.

4. Criteri e parametri di valutazione.

4.1. Dalle casistiche sopra descritte (le quali devono intendersi avere valenza generale e rappresentare una metodica cui tutti devono attenersi ai fini del complessivo equilibrio finanziario delle ordinanze approvate) scaturisce con evidenza la necessità da parte dei soggetti attuatori di effettuare una preventiva e accurata valutazione della Congruità dell'Importo Richiesto (C.I.R.) per ciascuna opera.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA RICOSTRUZIONE NEI TERRITORI
INTERESSATI DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

Ciò può avvenire tramite studi di prefattibilità che tengano conto, anche parametricamente, dei costi necessari ad una ristrutturazione o ricostruzione. In qualche caso sarà importante avere anche qualche riscontro delle condizioni originali strutturali degli immobili, così da valutarne meglio l'impegno strutturale necessario al riattamento. I costi relativi potranno essere posti nel quadro tecnico economico dell'opera e, naturalmente, dovranno avere entità assolutamente contenute.

La valutazione della C.I.R. è quindi sempre opportuna ed è necessaria quando non ci si trovi nella certezza che l'importo indicato nell'elenco che ha determinato il *plafond* sia effettivamente sufficiente alla realizzazione dell'opera (in particolare, nella situazione di cui al precedente punto 3.3), avendo quale obiettivo primario proprio l'evitare che ci si trovi in situazioni di rilevante scostamento tali da imporre una nuova valutazione di ammissibilità.

La valutazione, sopra descritta, dell'eventuale incremento dei costi si deve però accompagnare anche a regole condivise sulla ammissibilità degli interventi e sul loro costo per evitare che comportamenti non corretti determinino sempre e comunque un incremento generalizzato delle spese.

4.2. Per meglio calibrare l'importo necessario alla realizzazione dell'opera è quindi necessario tenere conto delle indicazioni di seguito riportate, sintetizzate in tabella, le quali identificano i vari tipi di intervento in relazione all'immobile da riparare/ripristinare/ricostruire.

In linea generale, comunque, vanno seguite le stesse regole della ricostruzione privata e cioè gli interventi devono essere proporzionati alla situazione preesistente, essere posti in relazione ai danni occorsi dal sisma e afferenti ad immobili agibili alla data dell'evento sismico, essere calibrati rispetto alla combinazione di danno/vulnerabilità (con riferimento ai livelli operativi di cui all'ordinanza n. 19 del 7 aprile 2017 ove applicabili), al netto di vincoli legislativi cogenti da dover rispettare (es. adeguamento sismico di scuole e degli edifici strategici).

La progettazione deve essere ispirata a criteri di sobrietà, intervenendo prioritariamente sulle questioni strutturali a cui saranno collegate le finiture strettamente connesse, evitando interventi ridondanti e non specificatamente attinenti al danno subito ed alle vulnerabilità riscontrate. Questi ultimi saranno di "rafforzamento locale", di "miglioramento sismico" e di "adeguamento sismico" in funzione dei livelli di danneggiamento ed alle criticità riscontrate secondo i criteri stabiliti dall'ordinanza n. 19/2017. Saranno ammesse deroghe solo nel caso in cui vengano espresse disposizioni di legge che prevedano vincoli specifici (es. adeguamento sismico delle scuole e degli altri edifici strategici, come stabilito dall'articolo 7, comma 1, lettera b), del d.l. n. 189/2016).

4.3. Con le specificazioni sopra dette sono anche ammesse a contributo le spese relative a eventuali cambi di destinazioni d'uso che presuppongono la rifunzionalizzazione degli edifici rispetto a quanto preesistente alla data del 24 agosto 2016. In questi casi, fermo restando il contributo per la parte strutturale e finiture connesse, le eventuali variazioni previste in progetto dovranno essere le minime indispensabili, in raccordo con le norme di settore.

Nel caso di edifici pubblici di interesse strategico, con particolare riguardo per le sedi municipali che ospitano funzioni di protezione civile o attività e funzioni comunque connesse con l'emergenza e strategiche, è necessario assicurare l'adeguamento sismico degli stessi. Non c'è, però, la stessa esigenza se il municipio non ospita dette funzioni: è quindi necessario distinguere, tra le diverse situazioni, quali interventi si rendano necessari.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA RICOSTRUZIONE NEI TERRITORI
INTERESSATI DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

4.4. Nella tabella di seguito riportata si tratta altresì dell'interesse culturale perché in linea di massima tutti i municipi risultano vincolati *ope legis*, avendo generalmente più di settant'anni.

STRATEGICO	STATO DI DANNO	INTERESSE CULTURALE	INTERVENTO
NO	LIEVE	NO	Riparazione con rafforzamento locale
		SI	Riparazione con rafforzamento locale
	GRAVE	NO	Miglioramento o adeguamento sismico (in relazione al danno e criticità strutturali)
		SI	Miglioramento sismico (fin dove possibile)
SI	LIEVE	NO	Adeguamento sismico anche con demolizione e ricostruzione
		SI	Impossibile conseguire adeguamento sismico Miglioramento sismico (fin dove possibile)
	GRAVE	NO	Adeguamento sismico anche con demolizione e ricostruzione
		SI	Impossibile conseguire adeguamento sismico Miglioramento sismico (fin dove possibile)

In presenza di edifici di interesse storico-culturale, generalmente, non è possibile procedere al loro adeguamento, pena il loro stravolgimento totale. In questi casi, va applicata la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 febbraio 2011 con le successive modifiche ed integrazioni, tenendo conto delle indicazioni fornite dal MIBACT a seguito del sisma del 2016.

Gli interventi possibili sono quelli di rafforzamento locale o di miglioramento sismico fino al raggiungimento del livello di sicurezza massimo possibile, compatibilmente con la inderogabile esigenza di conservazione di alcuni vincoli tipologici, materici e di finitura. È completamente aperta



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA RICOSTRUZIONE NEI TERRITORI
INTERESSATI DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

la riflessione sulle modalità operative degli interventi che dovrebbero tendere a coniugare la tutela con il miglioramento delle condizioni di sicurezza dell'immobile, senza prevalenze preconcezionali, ma attraverso un'analisi accurata delle condizioni statiche degli edifici e delle necessità di aumentarne la resistenza al sisma.

4.5. Da ultimo, e con riferimento alle funzioni strategiche che si devono svolgere all'interno di immobili da adeguare sismicamente, in presenza di edifici gravati da vincoli di interesse culturale che non possano ragionevolmente raggiungere tale soglia, è ammissibile limitarsi al loro rafforzamento locale o al miglioramento fin dove possibile, trasferendo le sole funzioni strategiche in edifici diversi da adeguare sismicamente. In tal caso va comunque valutata la convenienza dell'operazione in termini di costo, ma anche di risultato (rapporto costi/benefici), garantendo l'invarianza di spesa rispetto al valore dell'intervento unico originario, effettuata mediante apposito studio sottoposto all'approvazione dell'Ufficio speciale competente.

Paola De Micheli



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA RICOSTRUZIONE NEI TERRITORI
INTERESSATI DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

	Stato di danno 1	Stato di danno 2	Stato di danno 3	Stato di danno 4
Vulnerabilità bassa	L0	L1	L2	L4
Vulnerabilità significativa e alta	L1	L2	L3	L4

L0 Riparazione con rafforzamento

L1 – L3 Miglioramento sismico

L4 Adeguatezza sismica/demolizione con ricostruzione

In presenza di **edifici con funzione strategica** si procede con adeguamento sismico o demolizione con ricostruzione, tranne nei casi di vincolo storico-culturale per i quali si esegue il miglioramento sismico spinto fin dove possibile.

In presenza di **edifici di interesse storico-culturale**, limitatamente al caso L4, si procede con miglioramento sismico spinto fin dove possibile.